

Justiça para as eleições: um olhar sobre a importância da Justiça Eleitoral brasileira

Elaine Berbete¹

RESUMO

Na visão de Robert Dahl, a democracia, enquanto sistema de governo, precisa ser defendida diuturnamente, do contrário ela pode ser atacada pelos mais diversos inimigos, principalmente o autoritarismo, o populismo, o extremismo. No presente estudo se busca demonstrar a necessidade real dessa proteção, através da criação de instituições fortes, transparentes e imparciais, para conduzir os processos eleitorais. Sob a ótica das principais teorias da governança eleitoral e seus conceitos, a partir dos estudos de Lehouq (2002) e Rafael López-Pintor (2000) se pretende despertar o leitor para o interesse, também nas instituições, que operacionalizam o processo eleitoral como um todo, a fim de permitir a manutenção do sistema democrático. Em uma rápida análise da situação do Brasil, quanto à sua governança eleitoral, procura-se demonstrar a importância da Justiça Eleitoral Brasileira, como o órgão de proteção e aprimoramento da democracia nacional. A Justiça Eleitoral Brasileira, oficialmente criada em 24 de fevereiro de 1932, através do Decreto nº 21.076/1932 merece ter sua existência celebrada e protegida a cada dia. O presente estudo procura apresentar uma breve explanação sobre o surgimento deste ramo da Justiça em nosso país, passando pelas primeiras eleições no Brasil, ainda Colônia, depois sob o período Imperial, chegando na República, com base nas obras de Victor Nunes Leal (1948), Walter Costa Porto (2000) e outros estudiosos do sistema eleitoral brasileiro. Ao final desta singela abordagem sobre a Justiça Eleitoral Brasileira, considerando especialmente suas funções administrativas e logísticas, reforçada por estudos sobre a governança eleitoral, se busca destacar sua importância, enquanto ramo do Poder Judiciário, como instituição imparcial, transparente, que garante a participação popular e a legitimidade do processo eleitoral e, por fim, se constitui na verdadeira guardiã da democracia brasileira.

Palavras-Chave: democracia; manutenção; governança; conceito; eleitoral; Justiça Eleitoral; histórico; Brasil.

ABSTRACT

In Robert Dahl's view, democracy, as a system of government, needs to be defended daily; otherwise it can be attacked by various enemies, especially authoritarianism,

¹ Especialista em Direito Contemporâneo, pela Escola da Magistratura do Paraná. Formação em Direito pela Unicesumar. Analista Judiciária do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, desde 2007. Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/1009090498309882>

populism and extremism. This study seeks to demonstrate the real need for such protection through the creation of strong, transparent and impartial institutions to conduct electoral processes. From the perspective of the main theories of electoral governance and their concepts, based on the studies of Lehoucq (2002) and Rafael López-Pintor (2000), the aim is to draw the reader's attention to the importance of the institutions that operationalize the electoral process as a whole, in order to maintain the democratic system. In a quick analysis of Brazil's situation regarding its electoral governance, the study seeks to demonstrate the importance of the Brazilian Electoral Justice, as a body responsible for protecting and improving national democracy. The Brazilian Electoral Justice, officially created on February 24, 1932, through Decree N. 21.067/1932, deserves to have its existence celebrated and protected every day. This study aims to provide a brief explanation of the emergence of this branch of Justice in Brazil, covering the first elections in Brazil, still during the Colonial period, then under the Imperial period, and finally reaching the Republic, based on the works of Victor Nunes Leal (1948), Walter Costa Porto (2000) and other scholars of the Brazilian electoral system. At the end of this simple approach to Brazilian Electoral Justice, especially considering its administrative and logistical functions, reinforced by studies on electoral governance the aim is to highlight its importance as a branch of the Judiciary, as an impartial, transparent institution that guarantees popular participation and the legitimacy of the electoral process, and finally, constitutes the true guardian of Brazilian democracy.

Keywords: democracy; maintenance; governance; concept; electoral; Electoral Justice; history; Brazil.

Introdução

Instituir e manter a democracia é um desafio constante para muitas nações nos dias atuais. A forma como se buscam esses objetivos requer o aprimoramento contínuo dos instrumentos destinados à sua proteção.

Não basta definir regras específicas para implantação e consolidação da democracia; há que se falar também os órgãos executores destes normativos e regras.

Nos últimos anos, tem ganhado corpo um novo ramo de estudos, destinado a analisar e propor estratégias para consolidar a organização dos espaços cívicos de participação popular. Trata-se da crescente necessidade de estudar os chamados EMB, ou *electoral management bodies*, traduzidos por corpos de governança eleitoral.

Este ramo de estudos em matéria eleitoral busca apontar seus principais conceitos, destacar sua importância para a democracia contemporânea e evidenciar como essas análises podem contribuir para o aprimoramento dos sistemas eleitorais dos países, para melhorar a qualidade das democracias atuais.

Proteger a democracia exige instituições fortes, com autonomia e poderes para fazer valer a escolha popular, a igualdade das disputas e a alternância dos grupos no poder.

Nos primórdios da democracia, sua vulnerabilidade era grande. Protegê-la era tão importante quanto conquistá-la e quando imperava a carência de instituições fortes, reinavam também fraudes e arbitrariedades, conforme se verá a seguir.

Foi necessário dotar as instituições eleitorais de transparência, imparcialidade e segurança para que pudessem executar sua missão. Na atualidade, essa tarefa tem sido delegada aos corpos de governança eleitoral; porém, nem sempre foi assim.

A Democracia precisa mesmo de um guardião?

Os primórdios da democracia em Dahl

Muitas foram as limitações impostas aos povos, em geral, para sua participação nas decisões sobre os negócios públicos. Desde a Roma e Grécia antigas, registram-se impedimentos à participação popular, uma vez que nessas regiões apenas patrícios e aristocratas tinham o direito de participar, além de somente os homens possuírem esse direito — fato este que segundo Dahl “... também aconteceu em todas as democracias que apareceram depois, até o século XX” (Dahl, 2001).

Esta constatação, por si só, já seria preocupante; mais graves ainda foram as limitações impostas pela distância. O Império Romano tornou-se gigantesco e, mesmo as pessoas, às quais Roma concedeu cidadania, os que viviam no campo não tinham acesso às reuniões, seja pela distância, seja pelos custos de deslocamento, uma vez que eram realizadas na cidade antiga de Roma (Dahl, 2001).

E ainda que tenha sido uma democracia mais longeva que a democracia praticada em Atenas, por exemplo, a participação popular em Roma foi completamente extinta, atacada por “inquietação civil, pela militarização, pela guerra, pela corrupção e por um

decréscimo no espírito cívico que existira entre os cidadãos” (Dahl, 2001).

Veja quantos inimigos uma democracia pode ter. Inimigos de toda ordem, mas inimigos internos, em grande quantidade, podem minar as bases da participação popular e pavimentar o caminho para autocracias e ditaduras.

Segundo Dahl (2001), apesar de sua criatividade, não foram os romanos os inventores do sistema representativo. O problema da distância impulsionou o surgimento de uma nova maneira de estar presente às reuniões, através da participação por meio de representantes eleitos.

Em muitos lugares da Europa houve uma atmosfera favorável ao surgimento de governos com a participação de seus governados, fosse presencialmente ou por representação. É neste contexto que Dahl (2001) afirma ter nascido “...uma base para o surgimento da democracia”.

Mas ainda faltava alguma coisa. O autor discorre sobre aspectos interessantes quanto às dificuldades para se efetivar uma participação ativa do povo.

Primeiramente, havia uma imensa diferença entre o povo, em geral, com suas distintas necessidades e interesses: ricos e pobres, senhores e servos, homens e mulheres.

Depois, havia a falta de padrões democráticos mínimos. Segundo Dahl (2001): “Os parlamentos em si eram bastiões de privilégio...”, denunciando que, se houver igualdade na gênese da democracia, nessa fase de seu desenvolvimento isso já fora superado.

Uma terceira causa, para o lento desenvolvimento da democracia é apresentada como a falta de representatividade do povo. Não havia, então, uma representação real da coletividade, uma vez que somente aos homens livres era dado o direito de participar da vida política.

Por fim, Dahl (2001) oferece pistas para os dias atuais ao afirmar que a democracia ainda é um conceito pouco entendido e pouco difundido entre as pessoas, mas que “...com uma boa compreensão do que a democracia exige e a vontade para satisfazer essas exigências, podemos agir para preservar e levar adiante as ideias e os costumes democráticos”.

E com este apontamento, passa-se a seguir, ao estudo do que são os corpos de governança eleitoral, ou, na versão em inglês, *electoral management bodies*, também conhecidos pela sigla EMB.

A democracia e suas exigências

Conforme a lição de Lehoucq (2002), a maioria das democracias atuais, ao serem organizadas, levou em consideração aspectos como fixar os direitos de participação, de liberdade de expressão e de sufrágio em seus arranjos institucionais, deixando de lado, fatores igualmente importantes, como “a natureza da organização formal” (Lehoucq, 2002).

Para o estudioso, são os órgãos ou instituições encarregadas de organizar e resolver os conflitos da disputa eleitoral que definirão os elementos necessários para a consolidação do espaço democrático, como a natureza do sistema partidário, as políticas econômicas, as respostas dos governos aos anseios da comunidade, entre outros.

Neste contexto, observa-se que houve grande preocupação com a legislação e com todos os regramentos necessários para consolidação democrática, sem que houvesse um delineamento preciso dos órgãos ou autoridades responsáveis pela execução dessas normas.

Para os fins de consolidação democrática, é sabido que nem só de eleições vivem as democracias; contudo, a preparação regular dos pleitos eleitorais, em eleições livres e justas, é condição essencial para alcançar esse objetivo.

Assim, há que se questionar: quem organizará o cadastro dos votantes? Quem definirá os locais de votação? Quem cadastrará os candidatos? Quem resolverá os conflitos entre os concorrentes? Como será aferida a imparcialidade e a transparência dessa instituição?

Como assevera Borba (2016) sobre as exigências da democracia vão além das eleições: requerem que o direito de votar seja garantido e estimulado, que as escolhas sejam livres e respeitadas quando emitidas nas urnas e que as regras da competição sejam fiscalizadas e cumpridas, além de que o resultado não seja previamente conhecido.

Por essas e inúmeras outras exigências que a manutenção de uma democracia requer, as eleições devem ter sua governança definida de

modo a garantir a imparcialidade, a transparência e a participação livre e ampla de toda a sociedade.

O que são, afinal, os EMB's?

Os órgãos, instituições ou corpos de organização das eleições recebem diversos nomes, conforme o país analisado, podendo ser encontrados sob a forma de comissão eleitoral, departamento eleitoral, conselho ou junta eleitoral, entre outras denominações.

Neste trabalho, será utilizado o termo *electoral management bodies*, podendo ser livremente traduzido por corpos de governança eleitoral (CATT *et al.*, 2014).

Dentre as diversas definições encontradas na literatura, a de Catt *et al.*, 2014, traz o seguinte:

Um EMB é uma organização ou órgão que tem o único propósito e é legalmente responsável por gerenciar alguns ou todos os elementos essenciais para a condução de eleições e instrumentos de democracia direta – como referendos, iniciativas de cidadãos e votos de revogação – estes fizerem parte da estrutura legal. Esses elementos essenciais (ou centrais) incluem: a) determinar quem é elegível para votar; b) receber e validar as indicações dos participantes eleitorais (para eleições, partidos políticos e/ou candidatos); c) realização de pesquisas eleitorais; d) contagem dos votos; e) tabulação dos votos.

Nos diversos países, em que são realizadas eleições periódicas, são encontrados órgãos ou comissões encarregados dessas atividades. No Chile, por exemplo, existe o Tribunal de Certificação de Eleições, fundado em 1925; no Uruguai, a Corte Eleitoral, fundado em 1924; e na Costa Rica, o Supremo Tribunal Eleitoral, de 1932 — todos exemplos de corpos de governança eleitoral. Soma-se eles o Instituto Nacional Eleitoral do México, responsável, em seu país, pela organização das eleições (Lehoucq, 2002).

Quer sejam instituições com atribuição exclusiva, quer façam parte de outras instituições de Estado, ou mesmo contem com colaboração privada (partidos, sociedade civil, etc.) são considerados órgãos eleitorais ou de governança eleitoral.

Ainda sobre as funções dos diversos órgãos eleitorais, muito destacada nas pesquisas sobre o tema é a visão de López-Pintor (2000):

[...] os órgãos eleitorais atendem a dois propósitos principais. Seu papel mais visível é organizar e administrar eleições, desde o registro eleitoral até a contagem dos votos e o anúncio dos resultados. Um propósito de longo prazo, menos visível, é promover a construção de confiança entre os partidos concorrentes e a confiança entre o público e o governo: “Embora eleições e democracia não sejam sinônimos, as eleições continuam sendo fundamentais, não apenas para a instalação de governos democráticos, mas como um requisito necessário para uma consolidação democrática mais ampla” (Bratton, 1998, p. 52).

Neste ponto, começa-se a visualizar a imperiosa necessidade de que os órgãos eleitorais existam e sejam revestidos de garantias que lhes permitam agir com total imparcialidade, uma vez que sua atividade se estende para além das funções executivas, a fim de alcançar a confiança da população nas atividades de organização, preparação, controle e entrega dos resultados eleitorais e, como diz Azevedo (2015), assegurar uma “transição pacífica entre os governantes”.

López-Pintor (2000) afirma, sobre esta questão, que: “A ausência de agências imparciais pode até transformar falhas processuais em crises constitucionais e políticas que ameaçam a estabilidade do corpo político”.

O autor afirma que a evolução desses organismos eleitorais não pode ser dissociada do processo de afirmação democrática, nos países que empreenderam esta mudança e que o desenvolvimento dos órgãos eleitorais recebe inúmeras influências das experiências democráticas, da cultura, das tradições e da situação econômica dos Estados nacionais.

Outros autores destacam a importância que os corpos de governança eleitoral desempenham para uma governança efetiva. Mozaffar e Schedler (2002, *apud* Marchetti, 2008) explicitam que a governança eleitoral se compõe de diversos regramentos nos quais se realizam o voto e a competição eleitoral, operando em três níveis o da formulação das regras, da aplicação das regras e da adjudicação das regras.

Azevedo (2015) também assevera que “[...] boa governança eleitoral não garante boa eleição, porém, não se cogita a existência de eleição sem a presença de governança eleitoral adequada, pois esta tende a conduzir à estabilidade das relações políticas”.

E prossegue, confirmando a importância da existência dos organismos de governança eleitoral para a estabilização democrática dos países, pois comumente se observa a utilização de organizações internacionais, como a OEA – Organização dos Estados Americanos, na realização de eleições, quando não há, no país, uma entidade plenamente capaz e independente para levar a cabo o pleito eleitoral.

A Teoria Clássica, da Governança Eleitoral, como apresentada por Lehoucq (2002), tem sido amplamente utilizada nas democracias industriais avançadas. Para essa teoria, a divisão da governança eleitoral se dá entre os Poderes Executivo, encarregado da organização e da logística, e o Poder Legislativo, responsável por homologar os resultados eleitorais, sempre com fiscalização mútua.

Neste contexto, afirma Lehoucq (2002), enquanto houver competição partidária, a organização das eleições, a contagem dos votos e a homologação dos resultados funcionam bem, desde que cada Poder cumpra sua parte com transparência e responsabilidade. Porém, na hipótese de haver um governo de partido único, dominando ambos os Poderes, esta teoria pode não funcionar tão bem.

O autor argumenta ainda que, nas democracias da América Latina, recém-saídas de governos autocráticos, também chamadas de democracias de terceira onda, optou-se por criar órgãos externos, independentes e com assento constitucional, como forma de resolver os conflitos partidários, sendo esse direcionamento de grande contribuição para o desenvolvimento do conceito de governança eleitoral e suas “profundas implicações para a democratização” no contexto atual (Lehoucq, 2002).

O autor prossegue sua análise da Teoria Clássica apresentando hipóteses de execução de fraudes nas eleições, principalmente pelo poder encarregado da organização das eleições, principalmente o Poder Executivo, como, por exemplo o preenchimento de cargos públicos com seguidores, a distribuição de contratos estatais a apoiadores, o aumento dos gastos públicos às vésperas das eleições ou até mesmo a manipulação do cadastro eleitoral, permitindo votos em múltiplas seções pelo mesmo eleitor (Lehoucq, 2002).

Também por estas razões tornou-se possível o desenvolvimento de um novo modelo de governança eleitoral. Agora um modelo baseado na separação do poder encarregado da organização,

contagem e declaração dos resultados eleitorais, dos demais poderes constituídos.

Nesse novo modelo, geralmente dotado de previsão constitucional, a independência, a transparência e a autonomia do órgão eleitoral são de vital importância. Segundo Lehoucq (2002) “A criação de comissões eleitorais despolitiza a governança eleitoral”, e conclui “A imparcialidade é o que capacita as comissões eleitorais a impedir alegações de fraude”.

Assim surge uma nova proposta de governança eleitoral, cujas características próprias têm muito a dizer sobre a proteção da própria democracia.

Dentre suas principais características está a forma de recrutamento de seus integrantes, que segundo Azevedo (2015), poderão caracterizar a organização eleitoral como sendo de carreira, partidária, especializada ou combinada. Quando seus integrantes forem oriundos do Poder Executivo, ela será de carreira. Com integrantes vindos dos partidos, será partidária. Com maior rigor, a organização especializada busca integrantes completamente desvinculados dos demais poderes e ainda com proibições de qualquer laço com os partidos políticos. Por fim, será o modelo combinado quando os integrantes da organização eleitoral forem recrutados entre pessoas indicadas pelos partidos políticos e também por membros não partidários.

O manual *Electoral Management Design*, do *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (International IDEA), Catt *et al*, 2014, apresenta uma tripla divisão para os modelos de governança eleitoral: modelo independente, modelo de governo e modelo misto.

Para o IDEA, o modelo independente de gestão eleitoral é aquele utilizado em países onde as eleições são gerenciadas por órgãos independentes do Poder Executivo. O órgão detém seu próprio orçamento, seu pessoal e tem responsabilidade de prestação de contas para toda a sociedade. É o tipo escolhido pela maioria das democracias emergentes.

No modelo governamental, afirmam os pesquisadores, o órgão de governança eleitoral está ligado e é administrado por outro órgão governamental, geralmente um ministério. Nessa configuração, o órgão não tem orçamento próprio e responde diretamente ao chefe do ministério ao qual está subordinado.

Já o modelo misto, como o nome sugere, conjuga a atuação de dois órgãos eleitorais: um órgão com atribuições de monitoramento e supervisão, independente do Executivo, e outro órgão regional ou local, que executa as atividades sob supervisão do primeiro.

Sobre este último modelo, os pesquisadores afirmam que há forte resistência, uma vez que a atuação de ambos pode não ser muito bem definida, o que geraria atrito entre os órgãos, representando o risco de minar a credibilidade das eleições como um todo (CATT *et al*, 2014).

Neste interessante trabalho dos pesquisadores do IDEA encontram-se princípios orientadores para os corpos de governança eleitoral, que, independente do modelo adotado, servem como balizadores para todos os organismos eleitorais. São apontados como princípios: independência, imparcialidade, integridade, transparência, eficiência, profissionalismo e mentalidade de serviço.

Independência, não apenas no sentido da estrutura hierárquica, se dependente de outro poder ou não, nem tampouco somente no sentido de não submissão a outros poderes, mas numa conjugação desses significados. Há que se considerar que a tomada de decisões pela autoridade investida de poder no órgão eleitoral deve ser comprometida com os objetivos maiores da entidade. Para manter sua credibilidade e legitimidade perante a sociedade, é necessário garantir a execução de suas decisões; a isso pode-se denominar independência.

Quanto à imparcialidade, no mesmo sentido da independência, trata-se de requisito fundamental para manter a integridade e credibilidade dos processos realizados pelo órgão.

Integridade. Nas palavras de Catt *et al*, 2014: “é o principal garante da integridade e pureza do processo eleitoral e seus membros são diretamente responsáveis por garantir isso”. Se o órgão não possuir os requisitos anteriores, dificilmente poderá gerir seus orçamentos, planejamentos, pessoal e controles, inclusive de conduta, com averiguação e punição aos desvios, de forma a assegurar a integridade das ações eleitorais.

Sobre a Transparência é o quesito que leva à verificação pública as decisões da governança eleitoral, elevando a credibilidade da instituição e seus agentes, ou gerando inúmeros desajustes nas democracias quando ausente, como afirmam Catt *et al*, 2014:

A ausência de transparência nos processos eleitorais invariavelmente leva à suspeita de atividades fraudulentas. Por exemplo, quando observadores e o público não conseguem acessar dados progressivos de contagem e agregação de votos, e quando há atrasos significativos na divulgação e validação dos resultados eleitorais (como na Bielorrússia e Ucrânia em 2004 e na Etiópia em 2005), a credibilidade da eleição é prejudicada.

Em se tratando de governança, não se pode deixar de explicitar o princípio da Eficiência, uma vez que a organização de um pleito eleitoral demanda recursos públicos que devem ser administrados com sabedoria e aperfeiçoamento constante, visando à redução de custos e demonstrando o comprometimento da instituição para com a sociedade.

O princípio do profissionalismo remete à exigência de pessoal capacitado para a execução do planejamento logístico, financeiro, orçamentário, de pessoal entre outros necessários à realização de eleições. Ainda que se utilize de pessoal temporário, a formação ou treinamento adequado dos colaboradores é fundamental para levar a bom termo o processo eleitoral.

Sobre este quesito, os pesquisadores do IDEA entendem que ele ultrapassa o próprio órgão eleitoral, alcançando outros atores do processo, como partidos, eleitores e até a mídia, uma vez que gera o mesmo sentimento de profissionalismo em todos os agentes. Assim, a democracia também pode ser fortalecida.

E por fim, a Mentalidade de Serviço diz respeito ao sentimento de responsabilidade do órgão eleitoral com o fornecimento de um serviço de qualidade, confiável e eficiente, dentro de tempo razoável, com avaliação periódica e ajustes no planejamento. Tudo isso influencia a percepção da população sobre a condução dos trabalhos pelo órgão.

Ainda que não haja um modelo de governança eleitoral aplicável a todos os países, é consenso que uma instituição responsável pela organização e gestão dos processos eleitorais deve seguir princípios básicos, estes sim aplicáveis a todos.

Neste sentido alerta Oliver, 2021, sobre a necessária independência do órgão eleitoral, como preconiza o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP):

[...] no Comentário Geral n.º 25, que estabelece uma obrigação juridicamente vinculativa para os Estados-membros signatários: "Deve ser estabelecida uma autoridade eleitoral independente para supervisionar o processo eleitoral e garantir que este seja conduzido de forma justa, imparcial e de acordo com as leis estabelecidas que sejam compatíveis com o Pacto" (Nações Unidas, 1996: parágrafo 20).

Assim, entende-se que esses princípios devem ser observados conjuntamente, como requisitos imprescindíveis para a formação de um corpo de governança eleitoral que seja verdadeiro agente de fortalecimento do ambiente democrático e da participação de minorias e excluídos nos processos decisórios das nações.

Dessa forma, conclui-se que nenhuma democracia é perfeita. Suas instituições são moldadas para atender às suas populações, com características próprias, guardando o devido cuidado com a legitimidade do órgão, seus sistemas de custos e sustentabilidade, sua independência funcional e administrativa, sua imparcialidade e profissionalização dos agentes (López-Pintor, 2000).

Após uma breve mirada nos primórdios da democracia e constatada sua construção histórica, cheia de obstáculos, chega-se à atualidade, em que ela tem sofrido tantos ataques de forças autoritárias internas e externas nos países onde se estabelece. Verifica-se, assim que, não sem esforços e a devida proteção, a humanidade alcançou esse nível de maturidade democrática.

Mas sempre é possível ir além, garantindo direitos de participação da comunidade, com representação de todos os seus grupos formadores no processo decisório. Isso não se concretiza sem uma organização capaz de congregar regras e operacionalizar essa participação. Para sua própria manutenção e desenvolvimento, a democracia requer proteção, sob o risco de involução fatal no respeito à participação das pessoas na construção coletiva de suas sociedades.

A fim de expor como foi a evolução das eleições e os primeiros passos da governança eleitoral no Brasil, passa-se ao estudo breve da organização das eleições em nosso país.

Panorama da organização das eleições no Brasil — Colônia

Segundo Azevedo (2015), a tradição de escolher os governantes remonta ao período colonial brasileiro. Neste período, a legislação de regências eram as Ordenações.

A organização administrativa da Colônia estava fundada nas Câmaras Municipais, compostas por juizes, vereadores, procuradores, tesoureiros e almotacés, todos chamados, genericamente de oficiais das câmaras. As eleições eram realizadas como em Portugal, com ampla liberdade de escolha dos governantes locais.

Estavam excluídos de votar escravos, indígenas, pobres e mulheres. O mandato era de um ano e as eleições eram realizadas a cada três anos. A eleição, em si, era indireta: os eleitores, em geral, escolhiam seis eleitores, declarando o nome escolhido a um escrivão.

Apurados os seis eleitores, estes produziam outra lista de eleitos. As listas eram entregues ao juiz mais antigo, que, por sua vez, elaborava a lista final para os mandatos dos três anos seguintes.

Em 1821, Dom João VI convocou o povo brasileiro para escolher representantes para as Cortes Portuguesas, adotado-se, então, um sistema eleitoral indireto de quatro graus, assim descrito por Ferreira (2001) *apud* Azevedo (2015):

As instruções de 7 de março de 1821 estabeleciam um sistema de eleição em quatro graus: o povo, em massa, escolhia os compromissários; estes escolham os eleitores de paróquia, que por sua vez, escolhiam os eleitores da comarca; finalmente estes últimos procediam à eleição dos deputados.

Nesse período, os analfabetos eram admitidos a votar, porém o voto ainda era censitário e proibido para as mulheres.

Foi a forma eleitoral que vigorou até 1828, para as eleições municipais, quando se editou o Código Eleitoral do Império.

Império

Com a regência do Dom Pedro I, este convocou eleições para a Assembleia Nacional Constituinte e Legislativa, com instruções previstas no Decreto de 19 de junho de 1822.

Os eleitores admitidos a votar deveriam reunir os seguintes requisitos: ser casados ou, se solteiros, ter mais de 20 anos e não serem dependentes da família; além de residir há pelo menos um ano na freguesia (Azevedo, 2015).

Pelo Decreto ficaram excluídos do direito ao voto: aqueles que recebessem salário, exceto guarda-livros, primeiros-caixeiros de casas de comércio, criados de alto posto da Casa Real e

administradores de fazenda; os religiosos regulares; os estrangeiros não naturalizados; e os criminosos.

É curioso destacar, conforme ensina Azevedo (2015), que no período imperial continuou a tradição de realizar uma cerimônia religiosa antes do início da votação, demonstrando a intensa participação da igreja nas eleições.

Concluída a eleição para a Assembleia Constituinte, e tendo esta iniciado seus trabalhos, eles não tiveram longa duração. A assembleia foi logo dissolvida pelo Imperador, que, por fim, outorgou a Carta Constitucional de 1824.

Com a Constituição promulgada, pode-se destacar: a escolha dos eleitores de paróquia deveria ser realizada na igreja em que fosse realizada a missa do Espírito Santo, presidida por um juiz; obrigatoriedade de assinatura na cédula de votação, embora sem explicar se o eleitor deveria ser alfabetizado; e a possibilidade de voto por procuração, com reconhecimento por tabelião.

Em 1828, as Ordenações do Reino foram substituídas por uma nova lei eleitoral. Esse regulamento inovou ao determinar a inscrição dos eleitores, tarefa atribuída ao juiz de paz, que deveria publicar, quinze dias antes das eleições, a relação das pessoas aptas a votar.

Esta legislação também eliminou os intermediários na votação, tornando as eleições verdadeiramente diretas. Os analfabetos poderiam apresentar seu voto assinado a rogo e até enviar seus votos em carta fechada.

A apuração ocorria na Câmara da cidade e, nesse período, as missas foram dispensadas do processo eleitoral.

Em 1875, com a edição do Decreto 2.675, de 20 de outubro, foram introduzidas algumas inovações, entre as quais se destaca a criação de um sistema recursal para questionamentos relativos à lista de eleitores organizada pela Junta Paroquial de Qualificação.

Com este mecanismo, a Junta Paroquial de Qualificação enviava a lista para a Junta Municipal, onde eram apresentadas as queixas e reclamações em geral sobre eleitores inscritos e excluídos. Após a decisão da Junta Municipal, caberia recurso para o Juiz de Direito. Essa é considerada a primeira participação do Judiciário no processo eleitoral brasileiro até então existente.

Outra inovação importante foi a criação do título de eleitor. A partir daí, com as reformas de José Antônio Saraiva, auxiliado por

Ruy Barbosa, surgiu a instituição do voto direto e o censo eleitoral, contidas na reforma eleitoral chamada Lei Saraiva (AZEVEDO, 2015).

A partir da Lei Saraiva, a iniciativa do alistamento passou a ser do próprio eleitor. O requerimento de alistamento eleitoral seria feito em duas etapas: uma apresentação perante o juiz municipal e a forma definitiva, realizada pelo juiz da comarca.

Neste período o voto permaneceu censitário e proibido às mulheres.

República

Como o desenvolvimento histórico e social daquele período, a legislação eleitoral também se desenvolveu, com riqueza de normativos destinados a disciplinar e organizar as eleições.

Azevedo (2015) aponta o primeiro ato normativo eleitoral da República como sendo o Decreto nº 6, de 19 de novembro de 1889, que, com apenas três artigos, extinguiu o voto censitário, estendendo o direito de votar a “cidadãos brasileiros, no gozo de seus direitos civis e políticos, que se soubessem ler e escrever”.

Em 1890, o Governo Provisório editou o Decreto nº 200-A para fins de estabelecer a qualificação dos eleitores. Conforme expõe Azevedo (2015), enquanto no período da Lei Saraiva essa atribuição estava entregue à Justiça, na República, passa a ser responsabilidade de outras instâncias, incluindo o delegado de polícia, o que foi considerado um grande retrocesso, para a organização eleitoral da época.

Ainda em 1890, o Decreto nº 511, de 23 de junho, fixou as regras para as eleições de deputados e senadores que formariam a primeira composição da Câmara dos Deputados e do Senado.

Foi estabelecida a mesa de votação de cinco membros. A apuração era feita pelo envio das atas com o resultado para as câmaras municipais das capitais dos estados, que contavam com trinta dias de prazo para divulgar o resultado geral das eleições.

Outros normativos surgiram ao longo do período, alterando as instâncias perante as quais os eleitores deveriam se alistar. Também foi determinada a divisão dos municípios em seções numeradas, cada uma com sua própria mesa de votação. Os mesários eram escolhidos pela comissão municipal.

Neste período, a mesa de votação realizava a apuração e lavrava o boletim de urna e a ata de votação, que, na sequência, eram enviados ao presidente do governo municipal. Esse processo era utilizado para as eleições para presidente da República, vice-presidente, deputados federais e senadores. Contudo, as eleições municipais ficavam a cargo dos estados, cada qual com plena autonomia para produzir as próprias regras eleitorais.

Azevedo (2015) cita o artigo 18 da Constituição de 1891, que é fundamental para esclarecer como se dava a proclamação dos eleitos:

Art 18 - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal trabalharão separadamente e, quando não se resolver o contrário, por maioria de votos, em sessões públicas. As deliberações serão tomadas por maioria de votos, achando-se presente, em cada uma, maioria absoluta de seus membros. Parágrafo único - A cada uma das Câmaras compete: - verificar e reconhecer os poderes de seus membros; - eleger a sua mesa; - organizar o seu regimento interno; - regular o serviço de sua polícia interna; - e nomear os empregados de sua Secretaria.

Esse dispositivo deu ensejo ao arranjo que ficou conhecido como a política do café-com-leite, ou seja, alternância no poder dos presidentes da República, eleitos ora por Minas Gerais, ora por São Paulo.

Para alguns autores, esta “política” é uma das grandes chagas do processo eleitoral brasileiro instaurado com a República, pois, a partir da “degola” de parlamentares não alinhados a esse sistema, as elites políticas da época mantinham-se no poder.

O sistema só teve fim quando o presidente Washington Luís, ao preparar sua substituição, apoiou o candidato Júlio Prestes. Diante disso, os insatisfeitos de Minas Gerais decidiram apoiar o então candidato Getúlio Vargas. Quando o resultado das eleições foi negativo para Vargas, este decide tomar o poder pela força da Revolução, e, a partir desse momento, muitas mudanças eleitorais começaram a acontecer.

A criação da Justiça Eleitoral

Com a ruptura da política do café-com-leite e a tomada do poder por Getúlio Vargas, teve início uma série de reformas,

principalmente a instituição do voto feminino, do analfabeto e, sobretudo a criação de uma Justiça Eleitoral independente, vinculada ao Poder Judiciário, para comandar as eleições no país.

Por determinação de Vargas, foi instituída uma comissão de notáveis, coordenada por Assis Brasil e composta também por João Crisóstomo da Rocha Cabral e Mário Pinto Serva, com a incumbência de preparar um projeto de lei eleitoral definitivo e duradouro para o Brasil, que eliminasse as fraudes cometidas rotineiramente nas eleições.

Até aquele momento, a permeabilidade da lei eleitoral, aliada à grande criatividade política, havia estimulado o surgimento de todo tipo de estratégias para burlar a escolha dos eleitores, conforme os interesses do governo vigente. Nas palavras de Victor Nunes Leal, reproduzindo uma citação, do próprio Assis Brasil, sobre como eram as eleições em sua visão:

Resumindo as várias fases da defraudação do voto na vigência da Constituição de 1891, assim se exprimiu Assis Brasil, em discurso proferido na segunda Constituinte republicana: 'No regime que botamos abaixo com a Revolução, ninguém tinha a certeza de se fazer qualificar, como a de votar... Votando, ninguém tinha a certeza de que lhe fosse contado o voto... Uma vez contado o voto, ninguém tinha segurança de que seu eleito havia de ser reconhecido através de uma apuração feita dentro desta Casa e por ordem, muitas vezes, superior.

Assim, a evolução do processo eleitoral brasileiro, das Ordenações do Reino ao Código Eleitoral de 1932, sempre reclamou imparcialidade, participação universal e transparência dos processos e procedimentos eleitorais. Todos esses fatores levaram à criação da Justiça Eleitoral, independente e autônoma, conforme assevera Assis Brasil, cujos questionamentos encontram-se na pesquisa de Valle (2011):

As melhores leis serão inócuas ou danosas se ao seu lado não houver Justiça organizada que as cumpra e faça cumprir integralmente. Que Justiça é essa? Os textos pré-revolucionários o dizem e repete-o o documento máximo cimentador da Aliança Liberal: é a Justiça esclarecida, a Justiça independente do poder político, a Justiça constituída por Juizes que penetram na

carreira por concurso; que sejam promovidos pela antiguidade combinada com o mérito taxativo; que sejam administrados, processados, julgados, punidos ou absolvidos por Tribunais da sua própria classe. A reforma que instituirá essa Justiça há de ser decretada em definitivo pela assembleia soberana cuja eleição se regulamenta com a lei agora em elaboração. [...]. Desde já, porém, ele [o governo provisório] não poderia deixar de prover a organização judiciária na parte em que esta é essencial a plena operação do processo eleitoral. É o que se fez nas disposições do Ante-Projeto que entendem com a intervenção de Juízes para a sua execução.

Ainda sobre a grande realização eleitoral desse período, Gutemberg (2024) assim avalia a criação da Justiça Eleitoral:

O formato adotado pelo Código Eleitoral de 1932 para a Justiça Eleitoral manteve-se quase intacto através das décadas, ajustando-se à medida que se modificava o desenho do Poder Judiciário da União, em razão do advento de novas Constituições e/ou alterações constitucionais, que ocorreriam em 1934, 1937, 1945, 1946, 1967 e 1988. Esse fato é relevante para a história política nacional e vem comprovar que a solução institucional brasileira para o controle das eleições no país tem raízes formais suficientemente profundas e coerentes com a própria evolução do Poder Judiciário como um poder de Estado.

Estado Novo

Considerado majoritariamente como um avanço o Código Eleitoral de 1932, com a criação da Justiça Eleitoral, a preocupação em permitir o voto para mulheres, analfabetos, a adoção do voto secreto e a representação proporcional, também levantou questionamentos.

Os estudos de Ricci e Zulini (2020), sem desmerecer as conquistas alcançadas, apontam que o Código Eleitoral surgiu divorciado das principais questões democráticas. Primeiro, por se tratar de uma legislação preparada sob os auspícios de um grupo revolucionário, que pretendia se manter no poder. Segundo, porque, se o objetivo era realmente combater e eliminar fraudes eleitorais, suscita dúvida o fato de o poder estar sendo exercido por um grupo não eleito: haveria, de fato, intenção de estimular a competição política?

Ainda assim, era preciso manter fidelidade aos propósitos da Revolução, pois, afinal “Desertar do compromisso de moralizar as eleições não significava apenas perder credibilidade popular, mas também se indispor com parte das elites que apoiaram a Revolução como uma fase transitória para preparar a restauração liberal” (Ricci; Zulini, 2020).

Mesmo diante de intenções nem sempre tão democráticas, por parte do poder estabelecido, a Justiça Eleitoral, com base na nova legislação, cumpriu sua principal missão e entregou uma eleição muito diferente daquele passado ainda recente, no ano de 1933.

Outros estudiosos apontam fatos curiosos sobre este período. Como o anteprojeto de Código demorou a ser concluído por seus primeiros encarregados, houve temor e muitas críticas quanto à demora em se constitucionalizar novamente o país, uma vez que a eleição para a Constituinte dependia desta nova legislação.

Enfim, mudanças no Ministério da Justiça, órgão responsável pela preparação do anteprojeto de código, levaram à substituição dos encarregados da produção da nova lei. O novo ministro, Maurício Cardoso, indicou outros especialistas para concluir a tarefa. Foi então realizada uma rápida revisão do anteprojeto, anteriormente preparado e, cerca de dois meses depois, em 24 de fevereiro de 1932, o novo código foi outorgado (Ricci; Zulini, 2020).

Estava aberto o caminho preparatório para as eleições constituintes de 1933. O Governo Provisório incumbiu os interventores estaduais a missão de organizar os partidos políticos em seus territórios. Alguns obtiveram êxito; outros, nem tanto, conforme apontam as análises de Ricci e Zulini (2020). Ainda assim, essa foi a estratégia definida pelo governo da época para garantir que os revolucionários mantivessem a maioria na Assembleia Constituinte.

Os estudiosos apontam ainda outra questão envolvendo o novo código: o alistamento dos eleitores. Surgiram muitos apontamentos e discordâncias sobre esse tema, desde o custo do procedimento até a obrigatoriedade de prestação de informações pessoais de servidores e funcionários por empresas e órgãos públicos, o alistamento *ex officio*.

Ao final do cadastramento, resultou um contingente eleitoral alistado menor do que em eleições anteriores, segundo Ricci e Zulini (2020). Contudo, na votação, constatou-se maior comparecimento, devido à recente inovação da obrigatoriedade do voto. Com

essa inovação, o novo código eliminava o famigerado “voto a bico de pena”, pelo qual se computavam votos mesmo sem o comparecimento do eleitor, uma das fraudes típicas de tempos anteriores.

Ainda nesse cenário de adaptações à nova lei, não havia determinação do poder público para produzir as cédulas eleitorais. Eram fornecidos às mesas receptoras apenas os envelopes ou sobrecartas, nos quais os eleitores depositavam as cédulas, estas sim, fornecidas pelos partidos. Não foram poucas as denúncias sobre este procedimento, o que fez surgir uma nova ferramenta de votação conhecida como *cabine indevassável*, destinada a garantir o sigilo do voto para cada eleitor.

O certo é que muitas mudanças ocorreram com a edição do Código Eleitoral de 1932, sobretudo pela criação da Justiça Eleitoral, encarregada de preparar o pleito, dirimir os conflitos entre os concorrentes e homologar os resultados.

Com estes apontamentos, verifica-se quão importante é a tarefa de se organizar os elementos que compõem a competição eleitoral, seja na definição dos regramentos, na organização logística ou ainda na resolução dos conflitos entre os concorrentes. Isso reforça o entendimento de que a nova legislação eleitoral brasileira caminhava no sentido correto, ao organizar sua governança eleitoral fora da área de influência direta dos poderes políticos, a fim de dotar o processo eleitoral de maior segurança jurídica.

Neste sentido, assevera Pedro Lessa (*apud* Leal, 2012) sobre a importância da competência judicial para dirimir as questões eleitorais: “[...] é, sem dúvida, a solução que apresenta menores inconvenientes políticos, porque o Judiciário, ao menos em princípio, julga pelo alegado e provado e, conseqüentemente, as suas decisões não podem ser contrárias ao que manifestou querer o município nas suas eleições”.

A criação da Justiça Eleitoral, como um ramo do Poder Judiciário, trouxe muitas esperanças de ver abolidas as sórdidas fraudes perpetradas ao longo do tempo, desde as inscrições falsas, falsificações de atas, a “eleição a bico de pena”, a “degola” entre outros mecanismos que tornavam a escolha popular inútil e esvaziada.

A organização de eleições ao encargo de um ramo do Poder Judiciário parecia ser a resposta. Nas palavras de Victor Nunes Leal (2012) “com efeito de todas as eleições havidas até então foram as

de maio de 1933 as mais regulares quanto ao mecanismo do alistamento, da votação e da apuração e reconhecimento”.

Contudo, apesar dessa vitória sobre as fraudes eleitorais, logo em 1935 a Lei de Segurança Nacional suspendeu a Justiça Eleitoral. Esta pausa somente cessaria em 1945, com a deposição de Getúlio Vargas e o fim do Estado Novo.

A reorganização da Justiça Eleitoral aos dias atuais

A partir da suspensão da Justiça Eleitoral em 1935, o país passou dez anos sem eleições e teve uma nova Constituição em 1937, chamada de “polaca”, devido à forte influência recebida da carta constitucional polonesa de 1935 (Porto, 2012). Somente em 1945, pelo Decreto nº 7586 a Justiça Eleitoral foi restaurada (Valle, 2011).

Sobre o período seguinte, Valle (2011) informa que, a princípio, a Justiça Eleitoral estava sob a tutela do Supremo Tribunal Federal, e seus regramentos foram elaborados nos moldes da Justiça Federal já existente, ou seja, contava com um tribunal na sede do país e com tribunais regionais, nas capitais dos estados.

Em 1946, uma nova Constituição foi promulgada, mantendo a Justiça Eleitoral como parte do Poder Judiciário Brasileiro.

Das inovações desse período, podem ser mencionadas a retomada da eleição para presidente, senadores e deputados federais. A eleição para presidente ocorria separadamente da eleição para vice-presidente, o mandato era de cinco anos, sem possibilidade de reeleição, e o Supremo Tribunal Federal definiu a obrigatoriedade de filiação partidária para os interessados na disputa por cargos eletivos (Valle, 2011).

Pode-se citar também uma novidade significativa, na visão de Valle (2011): “extinguiu a distinção de procedimento nas apurações dos pleitos municipais, estaduais e federais, passando todas elas para a competência da junta apuradora, presidida por um juiz e composta por dois outros cidadãos nomeados pelo Tribunais Regionais Eleitorais”.

Até então, de acordo com o art. 86, do Código de 1932, as apurações eram procedidas nos Tribunais Regionais por meio do encaminhamento das urnas lacradas através dos Correios.

Este procedimento também era alvo de inúmeras críticas ao sistema, uma vez que dava margem ao desaparecimento das urnas

e tornava a apuração extremamente custosa, tanto pela demora na divulgação dos resultados, quanto pelo contingente de pessoas envolvidas.

Em 1964, teve início um período excepcional na história política brasileira, com o advento da ditadura militar, que perdurou até 1985. Ainda que sob grande tensão, a Justiça Eleitoral continuou no comando das eleições, do alistamento eleitoral, do registro de candidaturas, da apuração e da posse dos candidatos eleitos (Valle, 2011).

Embora as eleições não tenham sido completamente suspensas no período, houve forte restrição à eleição para presidente da República, que só ocorreria novamente por meio indireto em 1985 e finalmente de forma direta em 1988, com a promulgação da nova Constituição.

Valle (2011) aponta a extrema regulação das eleições durante a ditadura, especialmente por meio da edição dos atos institucionais, que mitigaram as atribuições da Justiça Eleitoral.

Ainda que não tivessem impedido seu funcionamento, os atos institucionais dissolveram os partidos políticos e estabeleceram um bipartidarismo, tornaram as eleições para os governos estaduais indiretas e, no caso do AI-5, restringiram direitos civis e políticos, fecharam o Congresso Nacional e cassaram deputados e vereadores — medidas que só cessaram com a revogação do referido ato em 1978.

O Código Eleitoral vigente, datado de 1965, estabeleceu “a obrigatoriedade de votar em candidatos de um mesmo partido nas eleições proporcionais; proibição de coligação eleitoral; prazo de seis meses para o registro do candidato e multa para cidadãos não alistados ou eleitores que se ausentassem na eleição” (Valle, 2011).

A autora ressalta que, nesse período, apesar das profundas dificuldades, as eleições foram regulares, e mesmo resultados contrários aos governantes foram homologados, revelando, mais uma vez, a importância da Justiça Eleitoral e sua atuação imparcial, mesmo em períodos de exceção.

Por fim, chegado o ano de 1985, iniciaram-se as tratativas para a revogação definitiva do estado ditatorial, especialmente por meio das lutas do movimento pelas eleições diretas para presidente e da convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte.

A opção pelo modelo atual da Justiça Eleitoral

Como se pôde observar, ao longo da trajetória do processo eleitoral no Brasil, desde os tempos da Colônia até o Código Eleitoral de 1932, muitas foram as tentativas de fazer cessar as fraudes.

Cléve (1993, *apud* Soares, 2006) explicita que “a história política brasileira exigia um processo de controle imparcial, desinteressado e apolítico. Apenas o Poder Judiciário poderia satisfazer essas exigências. Daí porque a escolha, por nosso país, do modelo jurisdicional de controle das eleições”.

Embora haja críticas ao sistema judicial para a governança eleitoral brasileira, principalmente quanto ao acúmulo da atividade judicial e administrativa em um mesmo órgão (Soares, 2006), mesmo entre a classe política, o atual formato do órgão de governança eleitoral, pertencente ao Poder Judiciário, goza de grande credibilidade. (Borba, 2016)

Isso confirma o acerto na escolha do legislador em 1932, quando optou por, definitivamente, excluir do Executivo e do Legislativo a incumbência de executar a preparação, execução e homologação do processo eleitoral no Brasil.

Borba (2016) afirma também que duas características ou prerrogativas da Justiça Eleitoral Brasileira, consideradas inusitadas na época de sua criação, diziam respeito à profunda distinção que o formato de Justiça Eleitoral apresentava diante de suas congêneres internacionais, revelando uma opção política clara e consciente do legislador.

Com estes fundamentos, o formato judicial, para o órgão de governança eleitoral brasileiro tem se mantido desde sua criação em 1932, salvo pelo período de exceção em que esteve suspenso, de 1935 a 1945, apresentando grande êxito, considerando as dimensões continentais do Brasil.

Não seria demais lembrar a lição de Assis Brasil, um dos idealizadores do modelo eleitoral brasileiro inaugurado em 1932, na citação de Valle (2014), ao expor o caos do processo eleitoral antes do aparecimento da Justiça Eleitoral, quando não havia certeza de nada, nem de votar, nem de ser votado.

Segundo Rosas (2010) “A Justiça Eleitoral nasceu dos ideais da Revolução de 1930, como tema central – a verdade eleitoral, propugnada por seus arautos, indignados com o passado de acertos

políticos e eleitorais dos grupos dominantes”. Assim, chegou-se ao Código Eleitoral de 1932, que trouxe, entre suas inovações, a criação da Justiça Eleitoral, com a árdua missão de reger tanto a discussão judicial quanto a administração das eleições.

Alguns autores argumentam tratar-se da criação de um ramo do Poder Judiciário com uma natureza atípica, como Francelino Filho (2007), por exemplo. Segundo suas pesquisas, as discussões concentram-se principalmente na dupla função da Justiça Eleitoral – judicial e administrativa, enquanto integrante do Poder Judiciário deve ser inerte; enquanto “administrador não é, e não pode ser, inerte”. (Castro *apud* Francelino Filho, 2007)

Conforme Ortega y Gasset (*apud* Ferreira, 2001): “A saúde das democracias, quaisquer que sejam seu tipo e grau, depende de um mínimo detalhe técnico: o processo eleitoral. Tudo o mais é secundário. Se o regime de eleições é acertado, se se ajusta à realidade, tudo vai bem: se não, ainda que o resto marche otimamente, tudo vai mal”.

Neste quesito, acertadamente, o Brasil elegeu, desde 1932, uma forma de organização de sua governança eleitoral dotada de capacidade e credibilidade suficientes para permanecer até os dias atuais, revelando-se modelar para outros países da América Latina (Lehoucq, 2002 *apud* Franca, 2019).

Suas atribuições e competências fazem dela a guardiã da lei eleitoral, pois detém o “monopólio da jurisdição eleitoral” (Francelino Filho, 2007). Nesse sentido, seu formato e composição lhe permitem alcançar grande capilaridade, atuando em cada município do país na gestão de eleições municipais e gerais.

Esta característica de presença do Judiciário eleitoral proporciona um conhecimento regional e local, que possibilita garantir o acesso aos serviços, necessários ao exercício pleno da cidadania nos mais distantes rincões do país. Por isso, realmente de uma justiça *suis generis*.

Ao mesmo tempo, a existência de seu comando central no Tribunal Superior Eleitoral lhe proporciona condições de igualdade, na execução de suas incumbências, uniformemente em todos os municípios da Federação.

Outra característica marcante da Justiça Eleitoral brasileira é sua celeridade. A par de uma lei eleitoral com prazos curtos, suas decisões precisam ser executadas e implementadas rapidamente como

se observa nos julgamentos dos registros de candidaturas ou em processos envolvendo a propaganda irregular, cujos prazos legais contam-se em horas, afinal, como aponta Rosas (2010): “Se se permitisse a delonga os debates ultrapassariam os mandatos”.

Importante ainda destacar que a Justiça Eleitoral não atua apenas nos pleitos nacionais e municipais, mas também executa atividades que possibilitam o exercício da democracia direta, por meio da organização de plebiscitos e referendos, bem como na organização de pleitos para a escolha de conselheiros tutelares e outras eleições comunitárias, contribuindo para a participação efetiva do cidadão nos assuntos de suas comunidades.

Fleischer e Barreto (2009, *apud* Franca (2019) advogam pelo acerto da decisão legislativa nacional, apontando três razões para o sucesso dessa escolha: “(1) centralização da gestão eleitoral em um órgão nacional, afastando o intento abusivo de elites locais; (2) neutralidade e independência, pelo fato do órgão estar vinculado ao poder judiciário; e (3) a melhoria de procedimentos eleitorais através de inovações tecnológicas.”

Por todas estas características, a Justiça Eleitoral Brasileira revela-se uma opção acertada do legislador, ao retirar da esfera de interesses dos detentores dos cargos eletivos o poder de organizar e homologar as eleições.

Considerações finais

Lehoucq (2002) afirma que as fraudes eleitorais e os desvios administrativos estão longe de ser coisa do passado. Ele ressalta ainda que a concessão de status constitucional aos órgãos de governança eleitoral já ocorria há algum tempo em países europeus, como na própria constituição da Tchecoslováquia de 1920, apontada por alguns estudiosos como a principal influência do Código Eleitoral de 1932.

O autor destaca também a grande contribuição dos países da América Latina, muitas vezes injustamente apontados como menos estáveis para a democracia, para a separação definitiva dos órgãos de governança eleitoral dos poderes Executivo e Legislativo.

Considerando-se que não há um regime perfeito e que fatores sociais, históricos, culturais e econômicos influenciam grandemente a democracia em cada país, constata-se que o modelo brasileiro, ao

longo de sua história, tem se revelado satisfatório para as condições do nosso país.

A partir da criação da Justiça Eleitoral, em 1932, ao retirar da esfera de influência dos poderes eletivos da República e a direção do processo eleitoral e transferi-la para o poder técnico, elevaram-se as condições de transparência e estabilidade na condução das eleições.

O temor anterior de que a magistratura seria contaminada pelas mazelas do processo político não se confirmou. O modelo de governança eleitoral judicial passou, com maestria, pelas duras provas de sua suspensão (1935 a 1945) e pelo período de exceção ditatorial (1964 a 1985).

Mesmo diante de tantos desafios, ao longo da história do sistema eleitoral brasileiro observa-se uma evolução constante na busca pela proteção do ideal democrático, pela participação de todos, incluindo minorias, mulheres e analfabetos; e pela garantia da efetivação das escolhas feitas pelos cidadãos, consolidação que se mantém até os dias atuais.

Pode-se observar que a defesa da democracia e de seus institutos não é tarefa de menor importância para uma nação e os ataques são constantes. Quando menos se espera, ideais autoritários reaparecem nos parlamentos, no Executivo e em outros setores, tentando impor restrições à livre participação popular.

Muitos aperfeiçoamentos ainda são requeridos da Justiça Eleitoral, que continua a ser apontada como uma justiça *sui generis* por sua forte ênfase na dimensão administrativa. Contudo, em seus fundamentos, mantém-se firme, imprimindo ao processo democrático brasileiro segurança jurídica, transparência, credibilidade, autonomia e solidez, servindo de modelo para outras nações desde a sua criação.

A comparação entre os diversos sistemas eleitorais não se sustenta; portanto, não seria possível afirmar que um modelo de governança seja melhor ou pior que outro. Pode-se, entretanto, verificar qual modelo melhor se adapta a cada sociedade, de acordo com suas peculiaridades.

Enquanto outras nações buscam aperfeiçoar seus sistemas eleitorais, o modelo brasileiro, desde 1932, apresenta-se como uma alternativa de sucesso, evidenciada pela credibilidade com que se

consolidou e pela forma como libertou o processo eleitoral das mais diversas fraudes perpetradas pelos grupos de interesse no poder.

Com o intuito de celebrar a existência da Justiça Eleitoral como a verdadeira guardiã da democracia brasileira, este trabalho buscou ressaltar a importância desta instituição para a consolidação da participação popular, garantindo segurança, transparência e inclusão para todos os brasileiros.

De fato, o modelo de governança eleitoral da Justiça Eleitoral Brasileira serve de inspiração e merece estudos mais aprofundados sobre sua constituição e aplicação, tanto no contexto nacional quanto em relação à potencial utilização em outros países. No entanto, isso é assunto para futuras pesquisas.

REFERÊNCIAS

- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 03 jul. 2025.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Lei 3.208, 27 de dezembro de 1916. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3208-27-dezembro-1916-572611-republicacao-98433-pl.html> Acesso em 19 maio 2025.
- TSE. **BOLETIM Eleitoral**, Rio de Janeiro, Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, ano 1, n.2, 27 jul. 1932. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/851/1932_boletim_eleitoral_a1_n2?sequence=1&isAllowed=y Acesso em 22 maio 2025.
- BRASIL, Joaquim Francisco de Assis. **Democracia representativa: Do voto e do modo de votar**. 3 ed. Refundida. Guillard, Aillaud e Cia. 1893. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/21879> Acesso em: 05 maio 2025.
- ALVIM, Frederico Franco. **Crise democrática e Justiça Eleitoral: desafios, encargos institucionais e caminhos de ação**. TSE. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/catalogo-de-publicacoes/lista-do-catalogo-de-publicacoes> Acesso em 11 jul. 2025.
- AZEVEDO, Alexandre Francisco de. **GOVERNANÇA ELEITORAL: uma comparação entre os modelos de justiça eleitoral no Brasil e na Argentina**. Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Dissertação de mestrado, 2015. Disponível em: <https://tede2.pucgoias.edu.br/bitstream/tede/2760/1/ALEXANDRE%20FRANCISCO%20DE%20AZEVEDO.pdf> Acesso em 10 jun. 2025.
- BARRETO, Alex Muniz. **A democracia nas urnas: a governança eleitoral independente e a qualidade da competição política**. Campina Grande, 2020. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/12520> Acesso em 11 jul. 2025.
- CADAH, Lucas Queija. **Instituições eleitorais e competição política: a criação da justiça eleitoral no Brasil**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. doi:10.11606/D.8.2013.tde-11062013-111935. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.8.2013.tde-11062013-111935> Acesso em: 2025-04-28.

Cadernos Adenauer. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/handle/bdtse/4880>
Acesso em 26 maio 2025.

CATT, Helena; ELLIS, Andrew; MALEY, Michael; WALL, Alan; WOLF, Peter. Electoral Management Desing. **Revised Edition**. IDEA. Disponível em: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-design-2014.pdf> Acesso em 14 jul. 2025.

CRESPO, Ralph André; PEIXOTO, Vitor de Moraes. Governança eleitoral e sua credibilidade institucional: uma análise do caso brasileiro. **Revista dos Direitos Fundamentais e Democracia**. Vol. 29, n3, p. 114-141, set/dez. 2024. Disponível em: <https://revista-eletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/2669/844> Acesso em 11 jul. 2025.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DE BORBA BARRETO, Álvaro Augusto. **A Justiça Eleitoral brasileira: modelo de governança eleitoral**. Paraná Eleitoral, v. 4, p. 189-216, 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/pe/article/download/46610/27955> Acesso em 03 jul.2025.

FLEISCHER, David; BARRETO, Leonardo. **El impacto de la Justicia Electoral sobre el sistema político brasileño**. América Latina Hoje , 51. <https://doi.org/10.14201/alh.1334> Acesso em 30 jun 2025.

FRANCA, Felipe Gallo da. **A Segurança como Sinônimo de Incerteza: a importância do judiciário nos modelos de governança eleitoral latino-americanos**. Resenha Eleitoral, Florianópolis, SC, v. 22, n. 1, p. 127-144, 2018. DOI: 10.53323/resenhaeleitoral.v22i1.105. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/105>. Acesso em: 14 maio. 2025.

FRANCELINO FILHO, Edmilson Barbosa. **A Justiça Eleitoral no Brasil**. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/12516> Acesso em 07 jul. 2025.

GRAEFF, Caroline Bianca e BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. O modelo de governança eleitoral brasileiro e a judicialização das regras político-eleitorais. **Revista Debates**. Porto Alegre, v. 11, n 1, p 99-118, jan-abr. 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/69886/41075> Acesso em 21 maio 2025.

GUTEMBERG, Paulo. Tradição e Invenção nas origens da Justiça Eleitoral Brasileira. TRE PI. *Revista Eleições e Cidadania*. V.8, n. 8, 2024. Disponível em: <https://revista.tre-pi.jus.br/index.php/revista/article/view/52> Acesso em 26 maio 2025.

JACOB, João Paulo Ramos; FONSECA, Maíra Silva Marques da. Aspectos históricos do processo de criação da Justiça Eleitoral no Brasil: Republicanismo, Tenentismo e Coronelismo. *Revista Brasileira de Pesquisa Jurídica*, Avaré, v.2, n.1, p. 143-173, jan./abr. 2021. doi: 10.51284/RBPJ.2.jacob. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/348396071_Aspetos_historicos_do_processo_de_criacao_da_Justica_Eleitoral_no_Brasil_Republicanismo_Tenentismo_e_Coronelismo_Historical_aspects_of_the_process_of_creating_Electoral_Justice_in_Brazil_Republicanism Acesso em: 26 abr. 2025.

JACOB, João Paulo Ramos. **Justiça eleitoral: entre o autoritarismo e a democracia**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. doi:10.11606/D.2.2018.tde-16102020-140242. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.2.2018.tde-16102020-140242> Acesso em: 2025-04-28.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7 ed. SP: Companhia das Letras, 2012.

LEDUC, Lawrence *et al.* *Electoral systems and election management. In: Comparing Democracies: Elections and Voting in the 21 st Century*. SAGE Publications Ltd, 2010. p. 25-44. Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&ctype=pdf&doi=7b1d1ef570ec49052baea008cb34246fbbd959dc> Acesso em 14 maio 2025.

LEHOUCQ, Fabrice. *Can part polices themselves? Electoral governance and democratization. International Political Science Review*, Vol. 23, N.1 (January 2002); 29-46. Disponível em: https://libres.uncg.edu/ir/uncg/f/F_Lehoucq_Can_2002.pdf Acesso em: 21 de abr. 2025.

LÓPEZ-PINTOR, Rafael. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance. Bureau for Development Policy United Nations Development Programme*. 2000.

MARCHETTI, Vitor. **Governança eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/NKgmD93BGP9xnSfTXGSb9wG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 07 abr 2025.

- OLIVER, Joseph. **Independência nas eleições: Gerenciamento. Processos Eleitorais- Manual 1.** IDEA. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.31752/idea.2021.103> Acesso em 14 jul. 2005.
- OLIVEIRA, Daniel Carvalho. 80 anos de Justiça Eleitoral. **Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política.** v. 1 n. 1 p 11-23 Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/pe/article/download/42728/25886> Acesso em: 24 abr. 2025.
- OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús. *Justicia electoral comparada de América Latina.* Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Serie Doctrina Jurídica, n. 853, 2019. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5548/12.pdf> Acesso em 10 jun. 2025.
- PELELLA, Eduardo. A Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral – considerações sobre o sistema de administração, regulação, normatização e controle das eleições no Brasil. Disponível em: <https://philpapers.org/archive/CAYEDD.pdf#page=133> Acesso em; 24 abr. 2025. **Temas do direito eleitoral no século XXI /** André de Carvalho Ramos (coordenador) ; Alice Kanaan ... [et al.]. – Brasília : Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.
- PIZZOLATTI, Rômulo. **A natureza das atividades da Justiça Eleitoral.** TRE SCRESENHA ELEITORAL – Nova Série, v.4, n. 1(jan/jun. 1997). Disponível em: https://apps.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/a-natureza-das-atividades-da-justica-eleitoral/index9f05.html%3Fno_cache=1&cHash=53692584ec478a2a15bd579f76b51f2c.html Acesso em 08 jul. 2025.
- PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil.** 1 ed. TopBooks: RJ, 2002.
- PORTO, Walter Costa. **Constituições Brasileiras. Vol. IV.** 3ed. Brasília, 2012.
- RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. **Quem ganhou as eleições?** A validação dos resultados antes da criação da Justiça Eleitoral. Recebido em 13 de setembro de 2012. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 21, n. 45, p. 91-105, mar. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000100008> Acesso em: 24 abr. 2025.
- RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. **O Código Eleitoral de 1932 e as eleições da Era Vargas: um passo na direção da democracia?** Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S2178-14942020000300009> Acesso em: 24 abr. 2025.
- RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. **Terra Incógnita: Mapeando a Atuação da Justiça Eleitoral. Primeiros Passos (1932-1933).** Disponível em: <https://doi.org/10.1590/dados.2025.68.2.359> Acesso em 24 abr. 2025.

- RICCI, Paolo (org.) **O autoritarismo eleitoral dos anos trinta e o código eleitoral de 1932.** 1ed. Curitiba, Appris, 2019.
- ROSAS, Roberto. **Justiça Eleitoral: Rapidez e Eficiência.** Direito Público, [S. l.], v. 1, n. 1, 2010. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1400>. Acesso em: 7 jul. 2025. Acesso em 07 jul. 2025
- SOARES, Marcos Antônio Striquer. **Jurisdição e Administração: duas funções da justiça eleitoral.** Revista jurídica da UniFil, Sl, v. 3, p. 117-124, 2006.
- SOLIJONOV, Abdurashid. *Electoral Justice Regulations Around the World: Key findings from International IDEA's global research on electoral dispute-resolution Systems.* International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2016, p. 1-70. Disponível em: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-justice-regulations-around-the-world.pdf> Acesso em: 27 maio 2025.
- TAVARES, José Antonio Giusti. **Representação política e governo: J. F. de Assis Brasil dialogando com os pôsteros.** Canoas: Ed. ULBRA, 2005.
- VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. Aspectos históricos da Justiça Eleitoral Brasileira. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 15, p. 11-25, set. 2014. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/13769-1442-5-30.pdf> Acesso em 26 maio 2025.
- VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. **Pré-história e História da Justiça Eleitoral.** Disponível em: https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548856702_de9e60fb2d6ff2ed811b6b1235aacc08.pdf Acesso em 24 abr. 2025.
- VICENTE, Débora do Carmo; DORNELAS, Juliana de Freitas; VIEIRA, Maurício Augusto Chiaramonte. **Primórdios da Justiça Eleitoral entre 1930-1937: primeiros achados.** Estudos Eleitorais, [S. l.], v. 18, n. 1, 2025. Disponível em: <https://tse.emnuvens.com.br/estudoseleitorais/article/view/302>. Acesso em: 24 abr. 2025.